Przedsiębiorczość i Zarządzanie
Wydawnictwo SAN – ISSN 1733-2486
tom XIV, zeszyt 8, część II, ss. 347–363

Konrad Raczkowski
Społeczna Akademia Nauk

Gospodarka nieoficjalna w systemie zarządzania państwem

Informal economy in the state management system

Abstract: An informal economy which includes both semi-legal (grey market) as well as black market (with typically criminal character) is an essential operational element of the national economy in each country. In a democratic state under the rule of law built on a triple separation of powers (legislative, judiciary and executive), it is justifiable to strive for such management that public authorities are capable of curtailing benefits stemming from participation of citizens in the informal economy while reinforcing legal business operations. However, it requires the framing of common definitions and theories for the concept of ontological informal economy which will allow for exploiting specific management functions in the reasonably highly anticipated manner against the real state of functioning the national economy.

Key-words: informal economy, state, management, powers, taxing.

Wstęp

W świetle obowiązującego dyskursu błędnego i niejednolitego definiowania gospodarki nieoficjalnej[42], nie powinno dziwić, że jest ona zazwyczaj utożsamiana z publicystyczną szarą strefą. Z tego względu zasadnym staje się uchwycenie i wskazanie zasadniczych cech rzeczywistości gospodarczej, które przenikają do półlegalnej i całkowicie nielegalnej przestrzeni państwa. Fraktalność gospodarki nieoficjalnej, związana z cyklami koniunkturalnymi w gospodarce legalnej (narodowej) i mechanizmami kompetencyjno-sprawnościowymi działania państwa sprawiają, że wywiera ona znaczący wpływ na jego zarządza-

[42] Pojęcie gospodarki nieoficjalnej zostanie szczegółowo omówione w dalszej części artykułu.

nie. Z tego względu posługiwanie się spłyconymi komunikatami postrzegania oraz sądami jednostkowymi obserwowanych zdarzeń, nie tylko nacechowane może być subiektywizmem, ale także dalekie do heurystycznych metod rozwiązywania problemów. To prowadzi do utrwalania nierzetelnych postaw epistemologicznych, które przenikają do poszczególnych funkcji zarządzania, tj. planowania, organizowania, kierowania oraz kontroli. W następstwie możliwe jest jedynie posługiwanie się probabilistycznymi wielkościami uśrednionych wielkości pomiarowych w systemie zarządzania państwem. Prowadzi to do błędnego lub zakłóconego odczytywania zjawisk i procesów występujących w gospodarce, czego następstwem może być ich niekorzystne oddziaływanie na całe państwo jako organizację. W pewnym stopniu prowadzić może do upośledzenia systemu zarządzania, w którym np.: proces wyboru i podejmowania decyzji zarządczych prowadzony jest bez uwzględniania rzeczywistych teorii nomologicznych. Państwo bowiem nie działa w warunkach laboratoryjnych, próżniowych, wyidealizowanych. Działa w warunkach niestabilnych, do końca nieprzewidywalnych, w których występuje asymetria zagrożeń pomiędzy tym co legalne (zgodne z prawem) i nielegalne (poza prawem). Stan taki powoduje, iż koniecznym jest rozpatrywanie gospodarki nieoficjalnej, której wielkość w Polsce szacowana jest na 25% PKB [Schneider 2011, s. 3], gdyż jej wymiar i trendy rozwojowe decydują w sposób bezpośredni o całym systemie procesów zarządczych.

System zarządzania państwem

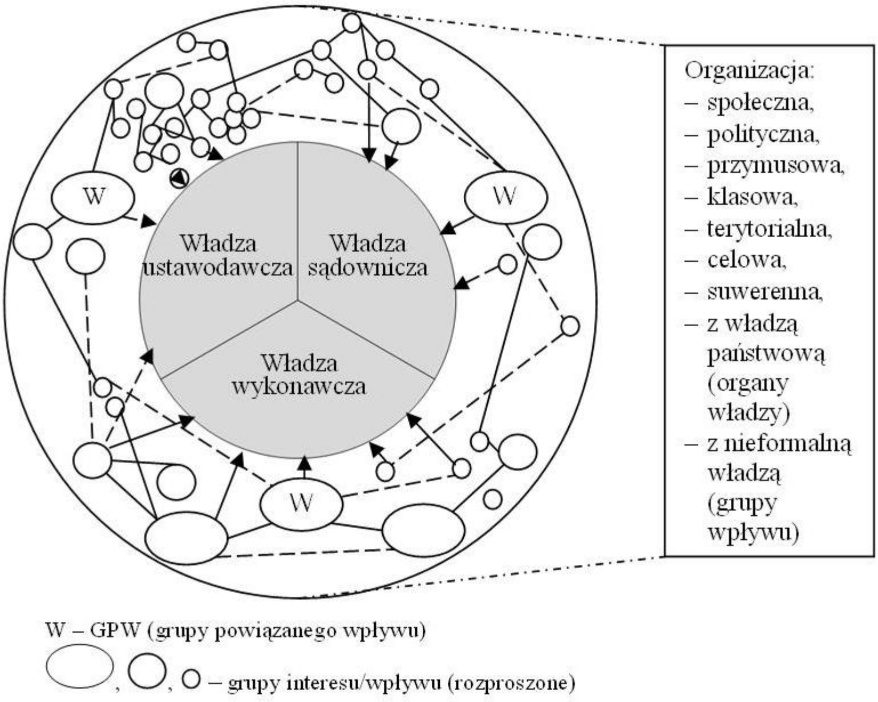
Systemowe postrzeganie organizacji, zwłaszcza tak skomplikowanej jak państwo, szczególnie widoczne jest w nauce zarządzania od połowy XX wieku. Implikacje szkoły systemowej na grunt postrzegania państwa pozwalają przyjąć, iż „miarą doskonałości rozwiązań organizacyjnych jest stworzenie sieci powiązań i zależności pomiędzy poszczególnymi stanowiskami w podsystemie zarządzania oraz sieci powiązań z otoczeniem i utrzymywaniem systemu w stanie równowagi" [Szpitter 2010, s. 60]. Należy zaznaczyć, iż państwo jest systemem otwartym i winno jako organizacja systematycznie wzmacniać zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom, które wpływają negatywnie na jego funkcjonowanie. Z tego względu zarządzanie, które przedmiotem zainteresowania obejmuje podejmowanie decyzji menedżerskich, koordynację działań ludzi w danej organizacji, sprawowanie władzy organizacyjnej, odpowiednią alokację zasobów w ramach organizacji i wreszcie organizację i sterowanie całym systemem [Sułkowski 2012, s. 41], jest nie tylko potrzebne, ale niezbędne w każdym państwie.

Państwo zachowuje się tak, jak każda inna organizacja (będąca częścią systemu, jako całości), wykazując przejawiającą się zdolność do adaptacji, co skutkuje tym, że:

– państwo jest postrzegane jako system złożony, w skład którego wchodzi wiele innych, współzależnych podsystemów, a efekt uzyskiwanej synergii działania posiada charakter asymetryczny,
– państwo konwertuje raz lepiej raz gorzej różne zasoby, które mają stanowić instrumentarium kształtowania wyników w danych grupach docelowych poszczególnych sektorów gospodarki,
– państwo zgodnie z drugą zasadą termodynamiki samo w sobie podlega prawu wzrostu entropii, co jest równoznaczne z modulowanym przechodzeniem ze stanu uporządkowanego w chaotyczny [Sewell 2011],
– państwo determinuje system zarządzania poprzez sprzężenia zwrotne – zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne,
– stosowane optymalizacje jednej instytucji, mogą doprowadzić do pogorszenia funkcjonowania całej organizacji, jaką jest państwo. Z kolei zmiana dokonana w którymkolwiek podsystemie organizacyjnym państwa może być impulsem do zmian w innych podsystemach,
– bez względu na sprawowany sposób zarządzania, państwo zachowuje się jak system, w którym w sposób ciągły dochodzi do przepływu zdarzeń pomiędzy wejściem, a wyjściem danego podsystemu [Krupski 2005, ss. 242–243; Obłój 2007, s. 370].

Współczesny system zarządzania państwem w Polsce opiera się o trójpodział władzy (rys. 1), który stanowią:
– władza wykonawcza – inaczej zwana egzekutywą, której organami są Prezydent oraz Rada Ministrów,
– władza ustawodawcza – inaczej zwana legislatywą, która leży w gestii dwuizbowego parlamentu, tj. Sejmu (460 posłów) oraz Senatu (100 senatorów),
– władza sądownicza, tzw. judykatywa, sprawowana na mocy Konstytucji RP z 1997 r. przez niezależne, apolityczne i odrębne sądy i trybunały.

Rys. 1. Struktura systemowa organizacji państwa w układzie trójpodziału władzy



Źródło: opracowanie własne.

„Państwo narodowe jest ważne, nie tylko jako zasadniczy filar porządku globalnego, ale też jako czynnik rozstrzygający o losach narodów i poszczególnych obywateli. W każdej z dziedzin życia społecznego rola jakości organizacji państwa jawi się jako kluczowa – jest podstawą racjonalności politycznej" [Kamiński, Stefanowicz 2011, s. 195].

Formalnie zapisany w Konstytucji RP [Dz. U z 1997 r., nr 78, poz. 483] trójpodział władzy zakłada jej równowagę. W praktyce wygląda to jednak inaczej, a przynajmniej często można odnieść takie wrażenie. Władza sądownicza (również ustawodawcza) wydaje się zbyt często i zbyt mocno ulegać naciskom władzy wykonawczej, co powoduje jej upolitycznienie i podejmowanie decyzji racjonalnie nieuzasadnionych. Podobnie dzieje się z władzą ustawodawczą, sprawowaną w głównej mierze przez posłów i w mniejszej przez senatorów. Pochodzą oni bowiem z wyborów bezpośrednich, w których zabiegali o poparcie wyborcze i środki finansowe na prowadzenia kampanii wyborczej. Siłą rzeczy w jakimś stopniu związani są względem wyborców obietnicami, które składali, a jedno-

cześnie muszą w głosowaniach przestrzegać dyscypliny partyjnej. Dodatkowo na posłów (w mniejszym stopniu senatorów) wywierane są dozwolone prawem naciski określonych grup interesu, gdyż w myśl art. 21 Ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora „posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej" [Dz. U z 2011 r., Nr 7, poz. 29].

Również władza wykonawcza nie podlega dychotomicznemu podziałowi równości. Pomimo, iż prezydent posiada najsilniejszy mandat do sprawowania władzy (powszechne wybory bezpośrednie), to praktycznie nie posiada instrumentów jej sprawowania. W ten sposób system zarządzania państwem ogniskuje się wokół Rady Ministrów i jej szefa – Prezesa Rady Ministrów, których zadaniem winno być dobre rządzenie, rozumiane jako „trafne identyfikowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych przez organy władzy publicznej, przy udziale interesariuszy" [Mazur 2011, s. 21]. „Prezes Rady Ministrów jest w zasadzie zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników administracji rządowej, nadzoruje za pośrednictwem swoich przedstawicieli zarówno organy centralne, jak i terytorialne administracji rządowej. W ustawowych granicach sprawuje przy tym nadzór nad samorządem i posiada kompetencje generalne do kierowania państwem" [Raczkowski 2012, s. 135]. Bez wątpienia rola premiera jest ogromna, co umożliwia mu w większości przypadków dowolne realizowanie polityki rządu.

Zarządzanie państwem w systemie demokratycznym wymaga uwzględniania przez organy władzy wykonawczej swoistego wpływu różnych grup społecznych. W pierwszym rzędzie można tu zaliczyć grupy powiązanego wpływu, które zazwyczaj, poprzez realizację wspólnych celów realizują nie zawsze wspólne interesy. Są natomiast na siebie skazane, z uwagi na zależności, jakie występują pomiędzy nimi. Zazwyczaj są to zależności o charakterze finansowym, tworzone poprzez układy towarzysko-polityczne lub gospodarczo-polityczne. Można je porównać do problemu dylematu więźnia, który występuje w teorii gier, w której każdy z uczestników może zyskać, gdy będzie oszukiwał wspólnego przeciwnika, tj. państwo (czy innego gracza społeczeństwa), a jednocześnie współpracował w ramach grupy powiązanego wpływu. Obaj stracą, gdy będą wzajemnie siebie oszukiwać.

Z kolei rozproszone grupy interesu / wpływu są zdecydowanie mniejsze, a jednocześnie zdecydowanie bardziej liczne. Poprzez polityków lokalnych i układy koleżeńskie próbują wywrzeć skuteczną presję decyzyjną w realizacji partykularnych interesów, tylko sporadycznie lub niejako przy okazji nastawionych na dobro ogółu.

Innym rodzajem układu o wpływie zdecydowanie ideowym i nakierowanym na realizację dobra wspólnego (rozumianego również jako dobro danej mniejszości, np.: etnicznej, religijnej, seksualnej, zawodowej) są wszelkie prze-

jawy lobbingu i wpływu tzw. trzeciego sektora (*nongovernmental organisation* – NGO, lub inaczej non-profit – nie czerpią zysku, a zaspokajają potrzeby). Czasem ich działania mają czysto altruistyczny charakter, natomiast widoczne są też działania ukierunkowane celowo i wykonywane w imię realizacji interesów – niewidzialnej grupy wpływu.

System zarządzania państwem musi uwzględniać wielu interesariuszy, różne grupy społeczne i instytucjonalne. Zarówno te o charakterze krajowym, jak i międzynarodowym. W systemie tym – osoby sprawujące władzę muszą dokonywać często nieracjonalnych kalkulacji z punktu widzenia zarządzania, natomiast całkowicie racjonalnych z politycznego punktu widzenia, gdzie chodzi o zachowanie władzy. Wydaje się też, iż zarządzanie państwem jest tak silnie nacechowane przenikalnością różnych grup interesu / wpływu na sprawujących władzę (również tych, którzy są tylko biernym, ale zintegrowanym jej elementem), iż system ten przypomina raczej stałą grę negocjacyjną o sumie niezerowej, w której dochodzi do konieczności dokonywania wyborów prawno-moralnych i wartościujących. Odnosi się to zwłaszcza do ludzi sprawujących władzę, od których wymaga się wypełniania powierzonej roli zgodnie z dobrem ogółu, nie rzadko wartościowanej przez samych zarządzających do subiektywnego postrzegania pełnionej funkcji, jako możliwości uzyskania nienależnych korzyści finansowych czy profitów – również po zakończeniu stanowiskowej działalności państwowej. Celowi temu służą m.in. opisane przez M. Foucault'a procedury stworzenia odpowiednich ram kontroli względem społeczeństwa, w których wolność jednostki nie jest ograniczana, ale wykonywana na zasadzie wprowadzania dodatkowej wolności przy dodatkowej kontroli [Foucault 2008, s. 67; Munro 2012, s. 347].

Do tego nie należy zapominać, że w państwie władza zarządzania jest ograniczana przez siłę wszechobecnej biurokracji, która poważnie nadwyręża potencjał organizacyjny sektora publicznego, przekładając się na funkcjonowanie całego państwa [Berg, Barry, Chandler 2012, s. 406].

Gospodarka nieoficjalna – nieodłączny element funkcjonowania gospodarki narodowej

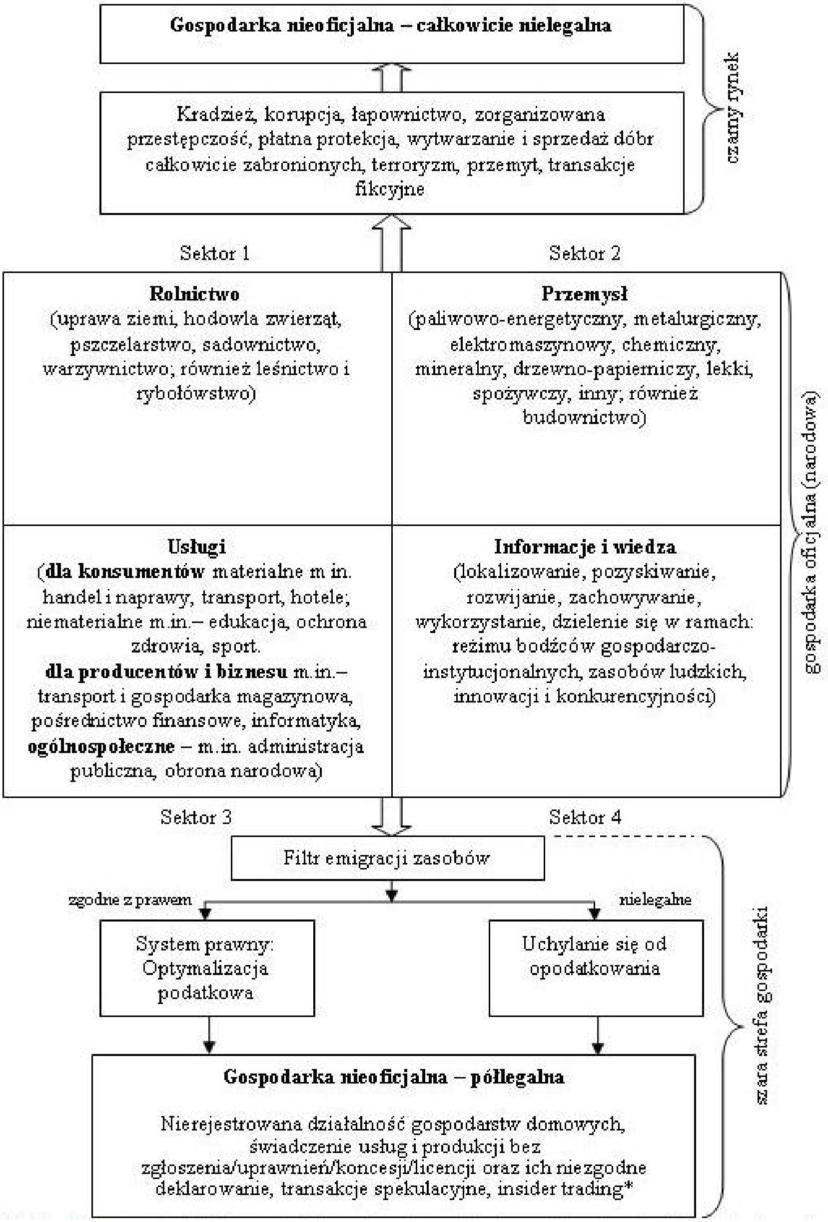
Gospodarka nieoficjalna jest nieodłączną częścią gospodarki oficjalnej, jednakże nie jest ujmowana w formalne umowy czy oficjalne statystyki [Stankiewicz 2006, s. 12; Gutmann 1985, s. 15; Raczkowski 2010a, ss. 244–245]. W literaturze przedmiotu spotkać można różne określenia gospodarki nieoficjalnej: szara, przeciwna, alternatywna, ukryta, autonomiczna, nieformalna, nieregulowana, czarna, tajna, nieoficjalna, dualna, marginalna, równoległa, peryferyjna, podziemna, cienia, nierejestrowana, nieopodatkowana, druga gospodarka, podrzędna, zmierzchu, gospodarka gotówkowa, kontrgospodarka,

gospodarka podziemna [Kozłowski 2004, s. 14], system D – tzw. gospodarka pomysłowości [Neuwirth 2011] czy często spotykane zwłaszcza w publicystyce określenie – szara strefa.

Taka mnogość synonimów, a w konsekwencji znaczeń na określenie gospodarki innej od tej prowadzonej w warunkach legalnych, prowadzi do zbytnich i niewłaściwych uogólnień w zakresie klasyfikacji tego, co stanowi gospodarka nieoficjalna. Podejście takie zamazuje kryterialne cechy semantyczne, oferuje kontradykcje znaczeniowe i nie ułatwia zrozumienia problematyki, która wydaje się być fundamentalna w procesach społeczno-gospodarczych. Dlatego warto zaproponować (zwłaszcza w rozważaniach naukowych) wspólny aparat pojęciowy, w którym gospodarka nieoficjalna (lub nieformalna) dzieli się na gospodarkę nieoficjalną – półlegalną (tzw. szara strefa gospodarki) oraz gospodarkę nieoficjalną – całkowicie nielegalną (tzw. czarny rynek). Nie zmienia to faktu, iż jest to jedna gospodarka nieoficjalna, która często się przenika i wzajemnie uzupełnia, oferując inne ciężary gatunkowe popełnianych czynów zabronionych (rys. 2). Taki podział pozwoliłby na prowadzenie bardziej czytelnych i pełnych badań w zakresie szacowania całej gospodarki nieoficjalnej, a nie, jak to często jest robione – jedynie szarej strefy (często o wybiórczym zestawieniu komponentów).

Z definicyjnego punktu widzenia za gospodarkę nieoficjalną można uznać działalność nierejestrowaną, zmierzającą do uzyskania korzyści materialnych, zarówno w formie naturalnej lub pieniężnej, która wywołuje określone skutki o charakterze wartościotwórczym i/lub dystrybucyjnym [Mróz 2002, s. 20].

Rys. 2. Gospodarka nieoficjalna w całokształcie działalności gospodarczej państwa



* Insider trading - użycie informacji niejawnych w transakcjach na papierach wartościowych własnych spółek przez osoby zatrudnione w danej spółce (insiderzy), lub osób posiadających uprzywilejowany do nich dostęp (brokerzy, audytorzy).

Źródło: opracowanie własne

W półlegalnej gospodarce nieoficjalnej zazwyczaj dochodzi do zbiegu dwóch równolegle występujących czynników, które w procesie podejmowania decyzji (filtr emigracji zasobów) zostają rozdzielone na: unikanie opodatkowania (optymalizacja podatkowa) oraz celowe i świadome łamanie norm prawnych. Całość nosi dookreślenie półlegalności, ponieważ połowa lub jakaś część tych procesów jest prawnie usankcjonowana, natomiast pozostała – przekracza normy semiimperatywne oraz względnie obowiązujące i łamie te normy, które są bezwzględnie obowiązujące (oczywiście z takim postępowaniem, którego celem jest brak możliwości wykrycia, iż zrealizowano ustawowe znamiona czynu zabronionego).

Pierwszy czynnik (unikanie opodatkowania) ma na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych, w którym podatnik sam dokonuje dychotomicznego podziału decyzji na uchylanie się od opodatkowania za pomocą łamania prawa podatkowego (zachowanie niezgodne z prawem) i optymalizację podatkową, której celem jest unikanie opodatkowania (zachowanie prawnie dozwolone). Świadomie preferuje zatem takie decyzje, które przyczyniają się do wyboru tego koszyka zasobów, który maksymalizuje jego użyteczność, wykorzystując do tego dostępne informacje oraz jednoznaczność preferencji [Salvatore 2008]. Jeżeli założymy bowiem, iż podatnik preferuje np.: rozwiązanie A (półlegalne, niezgodne z prawem) nad rozwiązaniem B (legalnym), to w przechodniości preferencji zawsze wybierze rozwiązanie A (półlegalne, niezgodne z prawem). Jeżeli bowiem podatnik preferuje rozwiązania generujące rzeczywistą wartość dodaną (zysk) – zasoby A, od tych, które prowadzą do jego pomniejszenia na drodze optymalizacji podatkowej (strata – ujemny wynik finansowy) – zasoby B, jednocześnie preferując zasoby B nad innymi zasobami C (legalność postępowania), to w końcowym wyborze podatnik preferuje zasób A nad zasobem C. Innymi słowy, bardziej opłaca się wybrać rozwiązania półlegalne, które są w jakiejś części niezgodne z prawem.

Generalna teza prawna, odnosząca się do obejścia prawa podatkowego i optymalizacji podatkowej, mówi, „iż jeżeli obowiązujący porządek prawny stwarza podatnikowi możliwość wyboru kilku legalnych konstrukcji do osiągnięcia zamierzonego celu gospodarczego, z których każda będzie miała inny wymiar podatkowy, to wybór najkorzystniejszego podatkowo rozwiązania nie może być traktowany jako obejście prawa" [Raczkowski, Krukowski 2010b, s. 276; Wyrok NSA z 30 czerwca 2003; Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2003]. Kombinowana metoda wykładni prawa odwołuje się w tej materii do art. 190 Ordynacji podatkowej [Dz. U z 2012 r., Nr 0, poz. 749] – określając wolę stron i zaufania (zgodny zamiar stron i cel umowy) [Ladziński 2008, s. 20], reguluje zasady traktowania czynności pozornych, zawiera instytucję sądowego ustalenia czy istnieje bądź nie stosunek prawny lub prawo powództwa organu podatkowego.

Cała podmiotowo-przedmiotowa zawartość gospodarki nieoficjalnej wypływa z całokształtu działalności gospodarczej, opartej w niniejszych rozważaniach na zmodyfikowanym wyodrębnieniu trzech sektorów gospodarki według modelu Fishera-Clarka [Fisher 1940] (rolnictwo, przemysł, usługi), uzupełnionego przez autora o sektor czwarty – informacje i wiedza (rys. 2). Należy zaznaczyć, iż odwołanie do tego modelu poczyniono na kanwie jedynie strukturalnej, bez odnoszenia się do trzech, następujących po sobie etapów produkcji – które obowiązują w modelu pierwotnym.

Propozycja dodania i wyróżnienia czwartego sektora w gospodarce, jako tzw. sektora informacyjnego, pojawiła się już w 1974 r. [Porat 1974]. Na początku XXI wieku termin „gospodarka oparta na wiedzy" zyskał uznanie, stąd też próby wyróżnienia czwartego sektora właśnie pod taką nazwą [Ruthven 2012, s. 20, 60; Brandt 1999; European Commission 2000; Baker, Miles, Rubalcaba i in. 2008, s. 75].

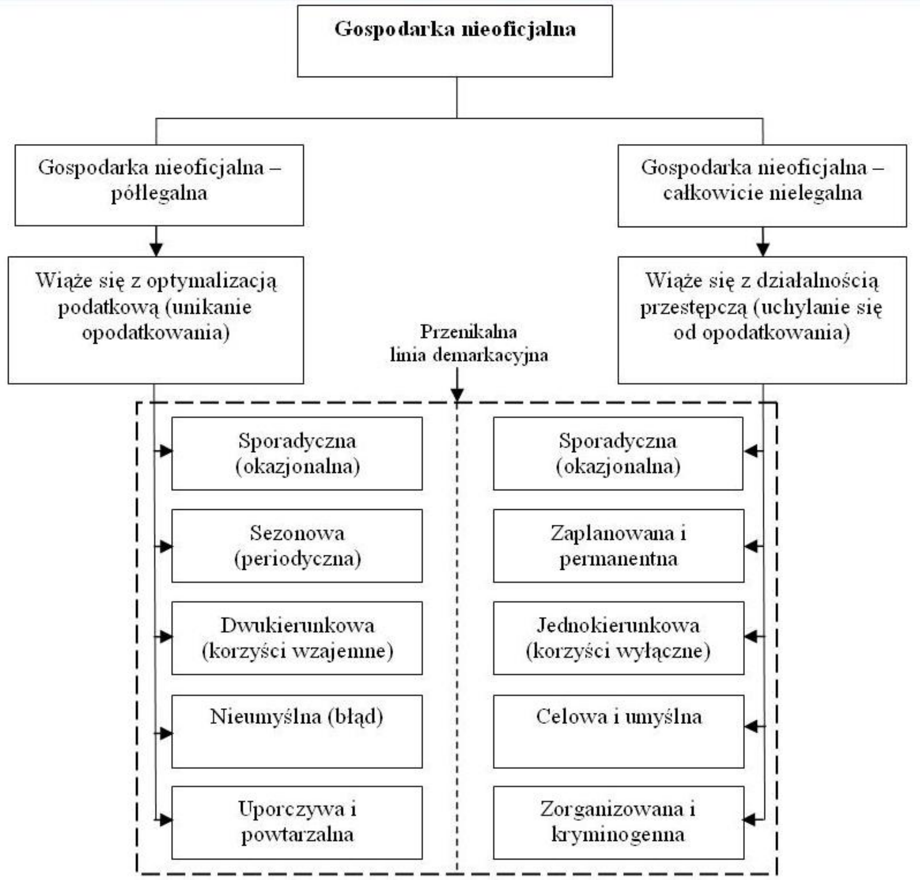
Bez względu jednak na szczegółowe doprecyzowanie jego nazwy i treści, bezdyskusyjnym pozostaje, iż fundamentem tego sektora mają być informacje z trzech pozostałych sektorów, poddane odpowiedniej konwersji danych, informacji oraz wiedzy, w ramach procesu rozumowania. Właśnie czwarty sektor z punktu widzenia gospodarki nieoficjalnej z pewnością posiada fundamentalne znaczenie i decyduje o możliwości tworzenia wartości, w ramach minimalizowania luki informacyjnej w podejmowanych decyzjach – zarówno tych legalnych (gospodarka oficjalna), półlegalnych (gospodarka nieoficjalna – półlegalna), jak i całkowicie nielegalnych (gospodarka nieoficjalna – całkowicie nielegalna).

Z punktu widzenia państwa należy dążyć do takiego zarządzania gospodarką, która zmniejszy korzyści uczestnictwa obywateli w gospodarce nieoficjalnej i ułatwi prowadzenie legalnej działalności gospodarczej. Państwo winno skutecznie reagować ex ante w przeciwdziałaniu i ograniczeniu działań nielegalnych i ex post w skutecznej penalizacji już popełnionych czynów zabronionych, w myśl zasady państwa prawa. Chodzi bowiem o to, żeby ograniczyć maksymalnie, jak to tylko możliwe, występowanie w całej gospodarce – gospodarki nieoficjalnej – całkowicie nielegalnej (tzw. czarny rynek). Obszar ten ma typowo kryminalny charakter, sankcjonowany głównie poprzez pryzmat ustaw karnych, jak Kodeks Karny oraz Kodeks Karny Skarbowy. Zadaniem prawa jest bowiem ochrona tych wartości, które w danym społeczeństwie uznawane są za najważniejsze. Są to tzw. „dobra prawne" [Cieślak, s. 25], jak wolność, zdrowie, życie człowieka, czy szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa. To właśnie ten obszar gospodarki nieoficjalnej charakteryzuje się powszechnym łamaniem dóbr prawnych, a państwo winno stać na straży antyspołecznych zachowań, które niszczą legalną gospodarkę, bezpośrednio zagrażając bytowi i rozwojowi danego kraju. To z kolei w sposób bezpośredni prowadzi do utraty

sterowności państwa, gdzie demokratyczne mechanizmy planowania, organizowania, kierowania oraz kontroli okazać się mogą niewystarczające do przywrócenia społecznie akceptowalnej równowagi.

W ten sposób można stwierdzić, iż gospodarka nieoficjalna zawiera przenikalną linię demarkacyjną, w której dana osoba w sposób przypadkowy i nieumyślny bądź celowy – decyduje się na hipotetyczne zwiększenia korzyści naturalnych, a częściej – materialnych przy korzyściach wyłącznych sprawcy czynu zabronionego (rys. 3).

Rys. 3. Przenikalność demarkacyjna gospodarki nieoficjalnej



Źródło: opracowanie własne.

Nieoficjalność czy też nieformalność gospodarki należy wiązać z działalnością półlegalną (regulowaną przez prawo) oraz działalnością całkowicie nielegalną, w której występuje brak gospodarczych regulacji państwa. Jednocześnie wszelkimi działaniami w sferze całkowicie nielegalnej gospodarki nieoficjalnej będą tylko te, które posiadają charakter ekonomiczny i w którym występuje

wartość dodana popełniania czynów zabronionych, mierzona poniesionymi nakładami do uzyskanych efektów [Mróz 2002, s. 15]. Natomiast elementami tejże gospodarki nieoficjalnej nie mogą być wszelkie przestępstwa, a więc czyny zabronione pod groźbą kary o charakterze jedynie hedonistycznym (np.: zabójstwa, gwałty), psychicznym (choroby psychiczne) czy innym stanie znacznego poruszenia umysłu (np.: impulsywne działanie, rozkojarzenie).

Pomimo, iż może wydać się to kontrowersyjne, ale ograniczenia szarej strefy (gospodarki nieoficjalnej – półlegalnej), winny odbywać się tylko do pewnego poziomu, gdzie państwo z przymrużeniem oko traktuje działalności indywidualne o charakterze gospodarczym, których podstawowym celem jest zabezpieczenie minimum egzystencji danej osoby. W pewnej mierze znajduje to również odzwierciedlenie w przypadku mikroprzedsiębiorstw, zatrudniających do 9 pracowników, którzy zapewniając miejsca pracy innym, często balansują na krawędzi opłacalności przy ponadnormatywnym wykorzystaniu własnych zasobów pracy. Można stanowisko takie zastosować również w indywidualnym podejściu do firm większych. Wspólnym punktem wyjścia jest stosowanie prawa podatkowego przez organy podatkowe (również ich interpretację przez organy ścigania) w taki sposób, żeby nie dopuścić do likwidacji firmy. Co do zasady regulowanie należności publicznoprawnych należnych państwu jest obowiązkiem podatnika, jednakże odzyskiwanie podatków za wszelką cenę nie może być celem samym w sobie. Organy podatkowe winny korzystać wszędzie, gdzie to możliwe z indywidualnych decyzji uznaniowych w zakresie rozłożenia rat zaległości, odstąpienia od zajęcia konta czy wreszcie umorzenia zaległości [Dz. U. z 2012 r., Nr 0, poz. 1015] – jeżeli byłoby to podyktowane ważnym interesem publicznym i dobrem ogółu.

Kontrola gospodarki nieoficjalnej z punktu wiedzenia państwa

Niekontrolowane lub podlegające iluzorycznej kontroli działanie określonych struktur państwa, coraz częściej działającego w ścisłych zależnościach sieciowych powiązań globalnych, doprowadzić może do licznych kryzysów i destabilizacji. Przykładem tego był globalny kryzys finansowy, ujawniony pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, który w wielu krajach wciąż dokonuje spustoszeń gospodarki, a wielu obywateli pozbawia wiary w kontrolne mechanizmy państwa, które miałyby temu przeciwdziałać. Z tego względu „rozsądek nakazuje, by sprawdzić, czy to, co się zrobiło, zrobiło się dobrze. Na tym polega kontrola w najszerszym tego słowa znaczeniu. Dotyczy ona wartości wytworów, na przykład towarów wyprodukowanych dla potrzeb handlu, a dalej racjonalności zastosowanej procedury, wykonania przyjętego planu. Nie należy mniemać (...), że miejsce na kontrolę jest tylko po zakończeniu całego ciągu działań, składających się na realizację wspólnego ich celu. Przeciwnie, każda faza składowa procedury sprawczej stanowi przecież jakąś do pewnego stopnia odrębną całość i dobrze bywa po zakończeniu każdej z tych faz poddać

kontroli jej dokonany przebieg i jej użytkowe rezultaty" [Kotarbiński 1972, s. 58]. Jednocześnie kontrola, zwłaszcza stosowana ze strony przymusu państwa w stosunku do obywateli, nie może oznaczać traktowania każdego jak przestępcy. „Organizacje, chcąc ułatwić proces tworzenia wiedzy, powinny budować relacje międzyludzkie na wzajemnym zaufaniu, a nie na restrykcyjnych systemach kontroli" [Grudzewski, Hejduk 2002, s. 17]. Kontrola gospodarki nieoficjalnej polega bowiem na tym, że państwo, wykorzystując swoje wyspecjalizowane instytucje, jak np.: Urząd Kontroli Skarbowej, Urząd Skarbowy, Urząd Celny, Policję czy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ma możliwość sprawdzenia, jak działa: 1) czy nie jest zagrożona kontrybucja należnych danin publicznych, co bezpośrednio wpływa na prognozowaną wielkość deficytu budżetowego, 2) czy nie jest zagrożone funkcjonowanie całego państwa, w związku z działaniem zbyt wielu podmiotów w gospodarce nieoficjalnej – co w sposób bezpośredni obniża konkurencyjność przedsiębiorstw uczciwych i może prowadzić do ich eliminacji z rynku. Dzięki kontroli możliwe jest pozyskiwanie i wykorzystywanie wiedzy od kontrolowanych podmiotów, jakie są aktualne trendy kierunkowe odchylenia gospodarki oficjalnej w kierunku nieoficjalnej, co pozwala na budowanie prewencyjnych scenariuszy przeciwdziałania zagrożeniom.

Z punktu widzenia funkcjonowania państwa (i jego gospodarki) zdecydowanie największym niebezpieczeństwem jest nadmierne obciążenie długiem zagranicznym, które powstaje między innymi z tego powodu, że wielkości założonych wpływów budżetowych, przy relatywnie korzystnych czynnikach wzrostu gospodarczego, nie zostają osiągnięte. W międzynarodowych stosunkach finansowych dość powszechnie stosuje się cztery mierniki, których zadaniem jest wskazanie, czy danej gospodarce grozi niewypłacalność. Bank Światowy uznaje, iż przekroczenie trzech z nich, w których dochodzi do obciążenia gospodarki długiem zagranicznym, powoduje sytuację krytyczną i załamanie poziomu bezpieczeństwa:

- elacja długu zagranicznego do eksportu przekroczy 275% (czasem stosuje się próg przekraczalności na poziomie 100%),
- koszty obsługi zadłużenia w relacji do wartości eksportu – są większe niż 30%,
- wartość odsetek w relacji do wartości eksportu – przekracza 20%,
- zadłużenie zagraniczne w stosunku do PKB jest większe, niż 50% [Pakulska 2009, s. 138; Nakonieczna-Kisiel 2006, s. 195].

Wiąże się to z utratą płynności (niemożność pokrywania zobowiązań płatniczych o charakterze bieżącym) lub wypłacalności (brak możliwości spłaty zobowiązań zagranicznych). „Jeżeli zadłużenie przekracza półtorakrotnie wpływy z eksportu i jednocześnie dwuipółkrotnie przychody rządu, to (…)

ich zadłużenie podlega redukcji. Redukcja jest obwarowana wymogami ekonomicznymi i politycznymi wskazanymi przez MFW" (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) [Nakonieczna-Kisiel 2006, ss. 138–139].

Ujęcie instytucjonalne wymienia trzy główne przeszkody, które utrudniają, a nawet częściowo paraliżują działanie każdej gospodarki w długim okresie :

- zdecydowana przewaga kontaktów personalnych nad impersonalnymi (głównie w wymiarze braku rozwiniętych rynków kapitałowych),
- rozproszona wiedza (na skutek coraz wyraźniejszej fragmentaryzacji i specjalizacji poszczególnych działalności gospodarczych; brak instytucji integrującej dany – konkretny obszar gospodarczy zwiększa koszty transakcyjne),
- brak lub niewłaściwa struktura danego rynku w gospodarce (wsparcie instytucjonalne, dostosowane do formy danego rynku w konkretnym państwie) [North 2003, ss. 143–149].

Jak widać zatem wyraźnie, kontrola gospodarki, w której zostanie w mniejszym lub większym stopniu ujawniona jej część nieoficjalna, musi posiadać zobiektywizowane wzorce i w żadnym wypadku nie powinna stanowić politycznej realizacji partykularnych interesów jednostki czy grupy społecznej [Kuc 2010, s. 483].

Wnioski

Wydaje się, że wiele lat upłynie, zanim gospodarka nieoficjalna doczeka się bardziej rzetelnego zrozumienia, a w konsekwencji badania. Chodzi tu zwłaszcza o czarny rynek, a więc działalność typowo przestępczą, która nie wynika z klasyfikacji działalności gospodarczej czy klasyfikacji wyrobów i usług zalegalizowanych w obiegu gospodarczym. Z drugiej strony szara strefa gospodarki jest równie zbawienna dla państwa, co równie niebezpieczna. Wszystko zależy od tego, czy jednostka, która zazwyczaj w typowo świadomy sposób dokuje optymalizacji podatkowej, a jednocześnie uchyla się od opodatkowania, kieruje się jedynie rachunkiem nieograniczonych zysków i wkalkulowanych strat, czy walczy o utrzymanie firmy na rynku.

Zgodnie z ekonomiczną teorią przestępczości, należy przyjąć, iż ludzie są jednostkami racjonalnymi, które w momencie sposobności popełniania czynów prawnie zabronionych, popełniają je, dopóki warunki owych sposobności nie ulegną zmianie. To, czy dany obywatel, jako podatnik i jednostka społeczna, będzie zainteresowany popełnianiem przestępstw, również wielokrotnych, zależy w zdecydowanej większości od tego, czy państwo wyda na to przyzwolenie, czy zostawi w sposób celowy lub nieumyślny luki prawne, kontrolne, organizacyjne, które będą niejako zachęcały do pomnażania zysków w sposób nieuczciwy. Każda bowiem użyteczność czynu legalnego przegra konkurencję

z jej wymiarem nielegalnym, jeżeli użyteczność, którą można osiągnąć z przestępstwa, będzie większa od działalności legalnej. W związku z tym zarządzanie państwem przede wszystkim winno opierać się na kompetencji i sprawności osób zarządzających, które z racji powierzonych stanowisk i przynależności wykonują lepiej lub gorzej funkcje zarządzania – od planowania, po kontrolę. Proces ten wymaga danych, informacji i wiedzy, a w konsekwencji mądrości osoby zarządzającej – zwłaszcza podejmowania decyzji. To pozwoli reagować na powstające zagrożenia just in time, pod warunkiem, że owo działanie nie spotka się z inercyjnością i biurokracją. Rynki bowiem działają on-line, państwo tak nie działa. Niemniej od kogo, jak nie od zarządzających, należy oczekiwać, że w ramach swoich własnych kompetencji wykonawczych, ustawodawczych, sądowniczych będą podejmowali świadome i racjonale decyzje. To nie jest możliwość, a obowiązek, który w ostatecznym rozrachunku decyduje o tendencjach gospodarki narodowej i skłonnościach jednostek do poszerzania gospodarki nieoficjalnej. Co ważniejsze, wpływa na kreowanie i przyjmowanie wzorców patologicznych lub efektywnych, moralno-etycznych i prawnych. Decyduje zatem w sposób bezpośredni o wzroście, przedsiębiorczości czy konkurencyjności danego sektora w gospodarce, sumując wskaźnik szeroko definiowanego bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Bibliografia

Baker P., Miles I., Rubalcaba L., Plaisier L., Tamminen S. Voldere I. (2008), *Study on Industrial Policy and Services*, Ecorys, Rotterdam.

Berg E., Barry J., Chandler J. (2012), *Changing Leadership and Gender in Public Sector Organizations,* "British Journal of Management", British Academy of Management, London,Volume 23 (3).

Brandt J.De. (1999), *The concept of labour and competence requirements in the service economy*, "The Service Industries Journal", 19 (1).

Cieślak M. (1995), *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa.

Clark C.A. (1940), *The conditions of economic progress*, Macmillan, London.

European Commission (2000), *External services and industrial performance* [w:] European Competitiveness Report, Bruksela.

Fisher A.G. (1935), *The clash of progress and security*, Macmillan, London.

Foucault M. (2008), *The Birth of Biopolitics, Lectures at the College De France 1978–1979*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Grudzewski W.M., Hejduk I.K. (2002), *Przedsiębiorstwo wirtualne*, Difin, Warszawa.

Gutmann P.M. (1985), *The Subterranean Economy. Redux* [w:] W. Gaertner, A. Wenig (red.) *The Economist of the Shadow Economy*, Berlin.

Kamiński A. Z., Stefanowicz J.A. (2011), *Wydolność strategiczna państwa: Polska w XXI wieku* [w:] J. Kleer, A. P. Wierzbicki, Z. Strzelecki, L. Kuźnicki (red.), *Wizja przyszłości Polski. Studia i analizy*, tom I – *Społeczeństwo i państwo*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Warszawa.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Kotarbiński T. (1972), *Abecadło praktyczności*, WP, Warszawa.

Kozłowski P. (2004), *Gospodarka nieformalna w Polsce. Dynamika i funkcje instytucji*, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Krupski R. (2005), *Powrót do koncepcji systemowych* [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, PWE, Warszawa.

Kuc B.R. (2010), *Kreatywna rola kontroli w zarządzaniu* [w:] S. Duchniewicz (red.), *Koncepcje i metody zarządzania. Teoria i praktyka*, PTM, Warszawa.

Ladziński A. (2008), *Prawne granice optymalizacji podatkowej*, "Przegląd Podatkowy", nr 6.

Mazur S. (2011), *Meandry modernizacji administracji publicznej* [w:] J. Bober (red.), *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Mróz B. (2002), *Gospodarka nieoficjalna w systemie ekonomicznym*, Warszawa.

Munro I. (2012), *The Management of Circulations: Biopolitcal Variatons after Foucault*, "International Journal of Management Review", British Academy of Management, Volume 14 (3).

Nakonieczna-Kisiel H. (2006), *Zadłużenie zagraniczne* [w:] J. Dudziński, H. Nakonieczna-Kisiel (red.), *Międzynarodowe stosunki finansowe. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu w Szczecinie, Szczecin.

Neuwirth R. (2011), *System D: The Shadow Economy is the Second Largest in the Worl*d, Freakonomics, Chicago [11/01].

North D. (2003), *Pojmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego* [w:] G. Kołodko (red.), *Globalizacja, marginalizacja, rozwój,* Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.

Obłój K. (2007), *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.

Ordynacja podatkowa (Dz. U z 2012 r., Nr 0, poz. 749).

Pakulska T. (2009), *Kapitał* [w:] K. Kuciński (red.), *Geografia ekonomiczna,* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków.

Porat M.U. (1974), *Defining an Information Sector in the U.S. Economy*, "Information Reports and Bibliographies", 5(5)].

Raczkowski K. (2012), *Percepcja bezpieczeństwa ekonomicznego i wyzwania dla jego zarządzania w XXI wieku* [w:] K. Raczkowski (red.), B*ezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Raczkowski K. (2010a), *Zarządzanie wiedzą w administracji celnej w systemie bezpieczeństwa ekonomiczno-społecznego*, Difin, Warszawa.

Raczkowski K., Krukowski A. (2010b), *Optymalizacja podatkowa w teorii i praktyce zarządzania wiedzą bezpieczeństwa ekonomicznego*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego", nr 8, Wydawnictwo BW, Szczecin.

Ruthven P. (2012), *A Snapshot of Australia's Digital Future to 2050*, IBISWorld, Santa Monica.

Salvatore D. (2008), *Microeconomic. Theory and Applications*, Oxford University Press, New York-Oxford.

Schneider F. (2011), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 others OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Fact*s, Johannes Kepler University, Linz 31 December.

Sewell G. (2011), *A second look at the second law* [w:] "Applied Mathematics Letters", Elsevier, Volume 24.

Stankiewicz W. (2006), *Zręby ekonomiczne teorii „szarej strefy"* [w:] T. Wojciechowski (red.), *Szara strefa gospodarcza w dobie globalizacji: materiały z konferencji*, PWSBiA, Warszawa.

Sułkowski Ł. (2012), *Epistemologia i metodologia zarządzania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Szpitter A.A. (2010), *Szkoła systemowa* [w:] M. Czerska, A.A. Szpitter (red.), *Koncepcje zarządzania. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., Nr 0, poz. 1015).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U z 2011 r., Nr 7, poz. 29).

Wyrok NSA z 30 czerwca 2003 r., sygn. akt I SA/Wr 1183/00, LEX 80891, POP 2003/5/136.

Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt FSA 3/03, OSP nr 6/2004, poz. 71.